

# **Mehrfachzuständigkeiten in der Verwaltung als Verfassungsproblem**

**Oebbecke, Janbernd**

First published in:

Beiträge zur Rechtswissenschaft – Festschrift zur Walter Stree und Johannes Wessels zum 70.  
Geburtstag, C. F. Müller, Heidelberg 1993, S. 1119 – 1134

Münstersches Informations- und Archivsystem multimedialer Inhalte (MIAMI)

URN: urn:nbn:de:hbz:6-38429428945

## Mehrfachzuständigkeiten in der Verwaltung als Verfassungsproblem

### *I. Problemstellung*

Wenn der Wilderer W, der dem Förster F blutige Rache geschworen und sich vor dessen Jagdhütte in einen Hinterhalt gelegt hat, dort den mit F verabredeten Jagdgast J erschießt, den er in der Dämmerung für den F gehalten hat,<sup>1</sup> ist nicht nur der im Wald spazierengehende Staatsanwalt S nach § 160 I StPO, sondern nach § 163 I StPO auch der in der Nähe Pilze sammelnde Polizeibeamte P für erste Ermittlungen zuständig. Das Gewehr, das W bei seiner Flucht fallen gelassen hat, können nach § 98 I StPO nicht nur S oder P, sondern auch der inzwischen eingetroffene F beschlagnahmen.<sup>2</sup> Ungeachtet des Umstandes, daß die Staatsanwaltschaft Herrin des Ermittlungsverfahrens ist, kennt das Strafprozeßrecht also konkurrierende Zuständigkeiten von Staatsanwaltschaft und Polizei oder anderen Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft. Ähnlich sieht das an die Strafprozeßordnung angelehnte Ordnungswidrigkeitengesetz eine Doppelzuständigkeit von Verwaltungsbehörde und Polizei für die Verwarnung mit Verwarnungsgeld vor.<sup>3</sup>

Das Polizeirecht kennt konkurrierende Zuständigkeiten nicht nur im repressiven Bereich. Nach § 1 I 2 PolG NW ist die Polizei neben anderen Behörden für die Gefahrenabwehr zuständig, soweit diese nicht oder nicht rechtzeitig tätig werden können. Das Bundeskriminalamt nimmt "unbeschadet der Zuständigkeiten der Polizei der Länder" die Aufgabe des Personenschutzes für die Bundesorgane wahr (§ 9 BKAG).<sup>4</sup>

Die Zulässigkeit konkurrierender Zuständigkeiten in der Verwaltung, die lange Zeit für das rechtswissenschaftliche Schrifttum kaum ein Thema der

---

1 *Johannes Wessels*, Strafrecht, Allgemeiner Teil, 21. Auflage 1991, S. 62.

2 In aller Regel wird F als "Förster" Hilfsbeamter der Staatsanwaltschaft sein. Vgl. § 1 Abschn. II Nr. 3 und VI Nr. 1 der VO über die Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft NW.

3 §§ 56 I und 57 II OWiG.

4 Dazu *Willi Blümel*, in: HdBStR IV, § 101 Rn. 118; *Reinhard Riegel*, DVBl 1982, 720 (722).

Erörterung war, wird inzwischen kontrovers diskutiert. Der siebte Senat des *BVerwG* hat in seinem Urteil vom 23. Mai 1989 über die Äußerungen des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit zur "Transzendentalen Meditation" die Verbandskompetenz des Bundes für solche Äußerungen bejaht und eine nähere Abgrenzung zu den Zuständigkeiten der Länder nicht für erforderlich gehalten, weil "die staatlichen Informations- und Aufklärungszuständigkeiten nicht überschneidungsfrei geordnet" seien.<sup>5</sup> Das Gericht ist also offensichtlich von der Möglichkeit ausgegangen, daß für eine Aufgabe mehrere Zuständigkeiten bestehen können. Die Kritik hält eine solche Zuständigkeitskonkurrenz für ausgeschlossen.<sup>6</sup> Die Diskussion um die Zulässigkeit konkurrierender Zuständigkeiten hat sich zwischenzeitlich über die Auseinandersetzung um das Informationsverhalten der öffentlichen Verwaltung hinaus ausgelehnt.<sup>7</sup>

Ein von den erwähnten kritischen Stimmen offenbar angenommenes Verbot konkurrierender Zuständigkeiten kann sich nur aus dem Verfassungsrecht ergeben. Der damit aufgeworfenen Frage, ob und inwieweit Zuständigkeiten von Verfassungs wegen überschneidungsfrei geordnet sein müssen, Mehrfachzuständigkeiten also unzulässig sind, soll hier nachgegangen werden. Sie ist nicht zuletzt wichtig für die Rechtspolitik, denn die Antwort bestimmt die Breite des Spielraums, den Parlamente und Regierungen bei ihren organisatorischen Entscheidungen nutzen können.

Bei Mehrfachzuständigkeiten oder konkurrierenden Zuständigkeiten geht es darum, daß verschiedene Zuständigkeitsträger sich in zeitlicher, örtlicher und sachlicher Hinsicht mit derselben Aufgabe befassen. Davon zu unterscheiden ist der Fall, daß bei der Wahrnehmung verschiedener Aufgaben auf dieselben öffentlichen Interessen Rücksicht genommen wird, ohne daß die Verfolgung dieser Interessen unmittelbares Ziel der Aufgabenwahrnehmung wäre, wie dies zum Beispiel bei der Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen und bei der Bauleitplanung der Fall ist, die beide auf den Schutz des Grundwassers Rücksicht zu nehmen haben. Ebenfalls von der Mehrfachzuständigkeit zu unterscheiden ist die Befassung mehrerer Stellen mit derselben Angelegenheit bei der Wahrnehmung ihrer jeweils unterschiedlichen Aufgaben – etwa der Luftverkehrsbehörde und der Landschaftsbehörde bei der Einrichtung eines Modellflugplatzes in einem Landschaftsschutzgebiet.<sup>8</sup> Anders als in diesen

5 – 7 C 2/87 –, NJW 1989, 2272 (2274).

6 Markus Heintzen, NJW 1990, 1448 ff; Wolfgang Schatzschneider, NJW 1991, 3202.

7 Martin Mortlok, DVBl 1989, 1147; Friedrich Schoch, JuS 1991, 731; Friedel Erlenkämper, NVwZ 1991, 328.

8 Beispiel von Dieter Upmeyer, der diesen Fall als Entscheidungskonkurrenz bezeichnet, NuR 1986, 311; ein weiteres schönes Beispiel bei BVerwG, Ur. v. 15.3.1989 – 7 C 42.87 –, DVBl 1989, 931.

beiden Fällen verfolgen bei der Mehrfachzuständigkeit die konkurrierenden Zuständigkeitsträger mindestens auch dieselben unmittelbaren Ziele, ihre Tätigkeit richtet sich auf denselben Erfolg.

## *II. Konkurrierende Verwaltungszuständigkeiten im geltenden Recht*

Die folgenden Beispiele mögen das verdeutlichen. Sie zeigen zugleich, daß die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit konkurrierender Verwaltungszuständigkeiten auch deshalb von Bedeutung ist, weil solche Konkurrenzen dem geltenden Recht keineswegs fremd sind.

Die Beispiele betreffen erstens die Zuständigkeit für die Entgegennahme von Meldungen, Äußerungen und Anträgen des Bürgers. Die Meldepflicht bei einem Schadensfeuer oder einem Unglücksfall kann nach § 29 I FSHG NW durch Information der nächsten Feuermelde- oder Polizeidienststelle, die Meldepflicht beim Fund eines Bodendenkmals nach § 15 I 1 DSchG NW sowohl der Gemeinde als auch dem Landschaftsverband gegenüber erfüllt werden. Die Gemeinden sind nach § 6 a III GO NW neben Kreis und Regierungspräsident zuständig für die Entgegennahme von Anträgen, die dort zu stellen sind. Soweit Bundesrecht nicht entgegensteht, wirkt auch die Einreichung bei der Gemeinde fristwährend. Eine ähnliche Regelung enthält § 16 SGB I.

Zweitens finden sich konkurrierende Zuständigkeiten für das Sammeln und Auswerten von Informationen. Das Bundesamt für Verfassungsschutz hat wie die entsprechenden Länderbehörden gem. § 3 I des Gesetzes über die Zusammenarbeit im Verfassungsschutz die Aufgabe, einschlägige Auskünfte, Nachrichten und sonstige Unterlagen zu sammeln und auszuwerten. Auch das nach Art. 87 III GG errichtete Umweltbundesamt ist nicht auf eine Aufgabenwahrnehmung unter Ausschluß der Länder angelegt. Hierhin gehört auch die konkurrierende Zuständigkeit für die Überwachung des Straßenverkehrs<sup>9</sup>.

Bei der dritten Gruppe von konkurrierenden Zuständigkeiten geht es um Service- und Informationsleistungen für den Bürger. § 6 a I GO NW verpflichtet die Gemeinden, ihren Einwohnern auch bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren behilflich zu sein, für deren Durchführung andere Behörden zuständig sind. Auch hier findet sich eine Parallelbestimmung im Sozialgesetzbuch; nach § 15 SGB I müssen außer den nach Landesrecht zuständigen Stellen die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung Auskünfte über alle sozialen Angelegenheiten erteilen.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> §§ 11 S. 1 POG NW, 48 III OBG NW.

<sup>10</sup> Ähnlich konstituieren §§ 20 II, 22 III Nr. 1 DSchG NW eine konkurrierende Beratungspflicht von Landschaftsverbänden und Kreisen gegenüber kleineren kreisangehörigen Gemeinden.

Die zahlreichen Fälle finanzieller Förderung und institutioneller Beteiligung machen die vierte Gruppe von Beispielen aus. Vor allem im großen Bereich der Kulturpolitik ist das Zusammentreffen von Förderaktivitäten verschiedener öffentlicher Träger eher Regel als Ausnahme; nicht selten ist das finanzielle Engagement des einen Trägers, etwa der Gemeinde, Voraussetzung für die Förderung durch den anderen, etwa das Land. Art. 18 ILVerf NW erhebt diesen Förderpluralismus geradezu zum verfassungsrechtlichen Programm, indem er bestimmt: "Kultur, Kunst und Wissenschaft sind durch Land und Gemeinden zu fördern." Solche institutionellen Kooperationen verschiedener Verwaltungsträger sind aber nicht auf die Kulturpolitik beschränkt; an den großen Messe- oder Flughafengesellschaften etwa sind häufig neben Kommunen des Einzugsbereichs das Land und in manchen Fällen auch der Bund beteiligt. In öffentlicher Rechtsform kennen wir die Sparkassenzweckverbände, denen neben kreisangehörigen Gemeinden der Kreis angehört.

Als fünfte Fallgruppe muß die Anstaltskonkurrenz erwähnt werden, bei der Leistungen im Wettbewerb verschiedener Verwaltungseinrichtungen erbracht werden. Diese Beispiele sind deshalb besonders reizvoll, weil hier mindestens in einigen Fällen der Wettbewerb als Steuerungsinstrument in der Verwaltung eingesetzt wird. Ein praktisch wichtiger Fall sind die weiterführenden Schulen, die anders als die Grundschulen und die Berufsschulen keine Schulbezirke besitzen und für die keine Schuleinzugsbereiche festgelegt werden müssen (§ 9 I SchVG NW). Die Eltern können die Schule wählen. Ähnlich konkurrieren Krankenhäuser, Museen, Theater und an einigen Orten Sparkassen miteinander.

Von großer praktischer Bedeutung sind schließlich sechstens die sog. Notzuständigkeiten, bei denen eine konkurrierende Zuständigkeit begründet wird,<sup>11</sup> um zu verhindern, daß wegen verspätetem Eingreifen der an sich zuständigen Behörde Schaden entsteht.<sup>12</sup> Das Beispiel des § 1 I 3 PolG NW wurde bereits erwähnt.<sup>13</sup> Wenn Gefahr im Verzuge ist, gestattet aber auch das Ord-

11 Die allerdings auf Seiten der sekundär zuständigen Stelle durch das Tätigwerden der primär zuständigen Stelle auflösend bedingt ist. Die Annahme, es handele sich um "eine unter den Voraussetzungen der Eilbedürftigkeit generell vorgenommene Delegation" (*Norbert Achterberg*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1982, S. 168 Rn. 31) überzeugt nicht, weil die Eilzuständigkeit regelmäßig durch dasselbe Gesetz begründet wird, wie die Regelzuständigkeit. Es ist also nicht der Zuständigkeitsträger, der die Eilzuständigkeit überträgt (zur entsprechenden Definition der Delegation *Achterberg*, a.a.O., Rn. 30).

12 Zu einem typischen Beispiel s. *Manfred Czychowski*, DVBl 1980, 380 f.

13 Zur Notzuständigkeit der Polizei *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Auflage 1986, *Volkmar Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Auflage 1988, Rn. 358; *Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau*, Ordnungs- und Polizeirecht in Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage 1972, § 2 OBG Rn. 4 ff; *Erwin Schleberger*, Das Ordnungs- und Polizeirecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 5. Auflage 1981, S. 168 f.; *Karl-Heinz Schumann*, Grundriß des Polizei- und Ordnungsrechts, 1978, S. 14 f.

nungsbehördengesetz den Ordnungsbehörden ein Eingreifen ohne Rücksicht auf die sonst zu beachtenden sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten; es spricht von "außerordentlicher Zuständigkeit" (§ 6 OBG NW). Ähnliche Bestimmungen finden sich in bundesgesetzlichen Regelungen;<sup>14</sup> wie § 57 II OWiG zeigt, gehört hierhin auch das bereits erwähnte Beispiel der Verwarnung mit Verwarnungsgeld.

Die genannten Fallgruppen – ihre Zahl ließe sich vermehren – zeigen, daß die Zuständigkeitskonkurrenz zwar nicht die Regel, aber doch auch keine sehr seltene Ausnahme in unserer Rechtsordnung ist, und daß ganz unterschiedliche Gesichtspunkte – Erleichterungen für den Bürger, besondere Dringlichkeit des Verwaltungshandelns, erwünschter Wettbewerb<sup>15</sup> – eine solche Konkurrenz zweckmäßig erscheinen lassen können. Die genannten Beispiele widerlegen auch die Annahme, der Begriff der Zuständigkeit schließe die Vorstellung ein, daß lediglich ein Träger tätig werde.<sup>16</sup>

### III. Rechtspolitische und verwaltungswissenschaftliche Argumente

Bisher ist die hier erörterte Frage vor allem ein Thema der Rechtspolitik und der Verwaltungswissenschaft gewesen. Die hier gegen die Zulassung von Mehrfachzuständigkeiten angeführten Argumente sollen gesichtet werden, bevor auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eingegangen wird. Drei Begründungslinien lassen sich nachweisen, von denen zwei die "gute Ordnung der Verwaltung"<sup>17</sup> betreffen, während die dritte primär historisch ist.

Mehrfachzuständigkeiten, so kann man die erste zusammenfassen, verhindern die Spezialisierung in der Verwaltung; der Bürger kann erwarten, daß die Verwaltung sachverständig und rechtskundig ist; beides setzt ihre Spezialisierung voraus.<sup>18</sup> Richtig an dieser Überlegung ist, daß die von der Verwaltung

14 Z.B. §§ 78 IV BSeuchenG, 2 IV SGB-X.

15 Dazu vgl. *Heinrich Reiner mann*, DÖV 1992, 139.

16 *Martin Morlok*, DVBl 1989, 1147; unter Berufung darauf *Friedel Erenkämper*, NJW 1991, 328. Wenig hilfreich ist in diesem Zusammenhang der Begriff der "Ausschließlichkeit der Zuständigkeitsordnung", der in ganz verschiedenem Sinne verwandt wird. Vgl. etwa *Hans Julius Wolff/Otto Bachof* (Verwaltungsrecht II, 4. Auflage, 1976) und *Norbert Achterberg* (Anm. 11), S. 168 Rn. 29). Die dezidierte Rede von der "ausschließlichen" Zuständigkeit ist im übrigen nur sinnvoll, wenn andere Ausgestaltungen mindestens begrifflich möglich sind.

17 *Franz Mayer/Ferdinand Kopp*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage 1985, S. 205.

18 Ausdrücklich: *Ulrich Battis*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1985, S. 43; *Maximilian Wallerath*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage 1985, S. 96; der Sache nach auch *Hartmut Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage 1990, § 21 Rn. 46 und *Mayer/Kopp*, (Anm. 17), S. 205. Zum Zusammenhang von Zuständigkeit und Gewähr für rechtliche Richtigkeit auch BGH, Urt. v. 12.2.1951, – IV ZR 20/50 –, BGHZ 1, 146 (151).

getroffenen Maßnahmen rechtmäßig und – in bestimmtem Umfang auch von Rechts wegen – sachgerecht sein müssen. Die Beachtung des Organisationsprinzips der Spezialisierung der Verwaltung kann dazu ein Mittel sein. Es gibt andere Mittel. Ein anderes Mittel ist etwa die Beiziehung externen Sachverständigen, wie sie häufig in technischen und naturwissenschaftlichen, zunehmend aber auch in rechtlichen Fragen praktiziert wird. Unbestritten hat die Spezialisierung aber auch Nachteile wie etwa die definitionsgemäß mit ihr verbundene Einengung des Blickwinkels. Das Prinzip der Spezialisierung muß also abgewogen werden, zum Beispiel gegen das Prinzip der Konzentration. Rechtlich ist diese Organisationsentscheidung nicht ohne weiteres zugunsten der Spezialisierung determiniert.<sup>19</sup>

Auch die zweite Begründung hat mit der "guten Ordnung der Verwaltung" zu tun: Doppelzuständigkeiten sollen zu Doppelarbeit führen.<sup>20</sup> Wenn dieses Argument zutrifft, könnte es auch verfassungsrechtlich von Bedeutung sein, nämlich dann wenn überflüssige Doppelarbeit mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit kollidiert, der in Art. 114 II GG als Maßstab für die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofs angegeben und als verbindlich für die Haushaltswirtschaft vorausgesetzt wird.

Zuerst fällt allerdings auf, daß diese Argumentation in einem gewissen Widerspruch zur ersten steht; die mit der ersten Argumentation befürchteten Spezialisierungsverluste treten nur dann ein, wenn nicht die ganze Arbeit doppelt gemacht wird. Umgekehrt betrachtet: wird bei einer Doppelzuständigkeit der Apparat und damit der Aufwand verdoppelt und Doppelarbeit geleistet, wird der Spezialisierungsgrad erhalten bleiben.

Aber auch für sich betrachtet kann das Argument nicht überzeugen. Die erwähnten Beispiele zeigen nämlich, daß Doppelzuständigkeit keineswegs Doppelarbeit bedeuten muß und regelmäßig auch nicht bedeutet: um die ersten Sicherungsmaßnahmen, die die Polizei nach dem Ölunfall vornimmt, braucht die zuständige Wasserbehörde sich nicht mehr zu kümmern; durch die Beratung, die die Gemeinde einem Bürger beim Ausfüllen eines Antrages angedeihen läßt, wird die sonst zuständige Behörde entlastet. Doppelzuständigkeiten sind deshalb keineswegs stets unwirtschaftlich. Im Gegenteil, sie sind häufig besonders wirtschaftlich. Ohne die Notzuständigkeit der Polizei müßte die Wasserbehörde rund um die Uhr eine Rufbereitschaft unterhalten. Die sich überschneidenden Zuständigkeiten bei den weiterführenden Schulen sichern nicht nur die Wahlfreiheit für Eltern und Schüler, sondern die Konkurrenz

---

19 So wohl auch *Rupert Stettner*, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 294.

20 Zur Gefahr der Doppelarbeit vgl. *Battis*, (Anm. 18), S. 43; *Hans Peter Bull*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage 1991, Rn. 169; *Maurer*, (Anm. 18), § 21 Rn. 46; *Mayerl Kopp*, (Anm. 17), S. 205; *Wallerath*, (Anm. 18), S. 96.

kommt der Leistungsfähigkeit der Schulen und damit der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung in diesem Bereich zugute.

Die dritte, eher historische Argumentation beruft sich auf *Herbert Krügers* Allgemeine Staatslehre; im Interesse eigenen Machtzuwachses als Inhaber der Kompetenz-Kompetenz griffen, so heißt es dort, "herrschaftsfreudige Staatsmänner gelegentlich zu dem Stratagem, bewußt eine Mehrheit von Zuständigkeiten für dieselbe Art von Angelegenheiten zu schaffen".<sup>21</sup> Erkennbar unter dem Eindruck von Erfahrungen mit der Herrschaftspraxis des Nationalsozialismus, wenn auch ohne ausdrückliche Bezugnahme wird eine solche Praxis dann im jüngeren Schrifttum als "ein Merkmal totalitärer Staaten" charakterisiert,<sup>22</sup> wobei man unter Hinweis auf den von *Herbert Krüger* erwähnten Franklin D. Roosevelt<sup>23</sup> einräumt, mitunter handele es sich bei den Anwendern solcher Techniken auch um "machtbewußte demokratische Staatsmänner".<sup>24</sup>

#### IV. Verfassungsrechtliche Fragen

Die folgenden verfassungsrechtlichen Überlegungen befassen sich mit den für jede Zuständigkeitsbestimmung bedeutsamen Prinzipien der Demokratie (IV/1) und des Rechtsstaats (IV/2) und mit dem im Bundesstaat besonders wichtigen Sonderfall des Verhältnisses von Bund und Ländern (IV/3).

Damit ist das Arsenal für die Beurteilung administrativer Zuständigkeitskonkurrenz einschlägigen Verfassungsrechts allerdings keineswegs erschöpft. Für speziellere, auch sehr wichtige Konstellationen enthalten das Grundgesetz und die Landesverfassungen weitere verfassungsrechtliche Vorgaben. Hier sei nur die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung erwähnt; in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung etwa ist den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht gewährleistet, "in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung" zu sein;<sup>25</sup> eine Zuständigkeitskonkurrenz unter Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden ist nur in den verfassungsrechtlichen Grenzen dieser institutionellen Garantie zulässig.<sup>26</sup>

21 *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage 1966, S. 108.

22 *Hans Julius Wolff/Otto Bachof* (Anm. 16), § 72 IV a 1 (S. 23); *Rupert Stettner*, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 293.

23 *Herbert Krüger* (Anm. 21); S. 108 Fn. 119.

24 *Rupert Stettner* (Anm. 19), S. 293 Fn. 56.

25 Art. 78 II LVerf. Ob diese Ausschließlichkeit auch durch Art. 28 II 1 GG garantiert wird, hat das *Bundesverfassungsgericht* in der Rastede-Entscheidung (Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83 –, *BVerfGE* 79, 127 [147] ausdrücklich offengelassen; s. dazu *Thomas Clemens*, NVwZ 1990, 834 (838).

26 Weitere verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die eine Zuständigkeitskonkurrenz in bestimmten Verwaltungsbereichen ausschließen, sind Art. 87 d und Art. 88 GG.

### 1. Zuständigkeitskonkurrenz und demokratisches Prinzip

Das Prinzip der Demokratie, so werden Bedenken gegen Mehrfachzuständigkeiten verfassungsrechtlich begründet, verlange klare Verantwortlichkeiten, anders ließen sich etwa die parlamentarischen Funktionen nicht erfüllen.<sup>27</sup> Gedacht ist hier wohl vor allem an die parlamentarische Kontrolle, deren Effektivität gefährdet sein soll, wenn die Zurechnung von Fehlern und Versäumnissen auf einen einzelnen Zuständigkeitsträger nicht möglich ist.

Schon die praktischen Grundlagen dieser Argumentation – die Effektivität der parlamentarischen Kontrolle werde gefährdet – erscheinen recht zweifelhaft. Ein Zuständigkeitsträger wird im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle stets entweder für sein Tun oder für sein Unterlassen verantwortlich gemacht, zur Rechenschaft gezogen. Beim positiven Tun ist die Zurechnung auf den Handelnden problemlos möglich; für ein fehlerhaftes Unterlassen sind bei konkurrierenden Zuständigkeiten jeweils alle Zuständigkeitsträger verantwortlich, wenn sie trotz Möglichkeit zum Handeln untätig geblieben sind. Praktische Probleme werden für die politische Kontrolle durch die Zuständigkeitskonkurrenz nicht aufgeworfen. Sehr viel problematischer sind in dieser Hinsicht unklare Zuständigkeitsregelungen und Zuständigkeitsverbände, in denen der eine für sein Handeln auf die Mitwirkung des anderen angewiesen ist. Hier muß dann bei der Kontrolle die Verantwortlichkeit für die Zuständigkeitsordnung realisiert werden. Selbst solche Zuständigkeitsverhältnisse sind deshalb vielleicht eine Herausforderung für die parlamentarische Kontrolle, machen sie aber nicht unmöglich. Eine klare Mehrfachzuständigkeit bereitet schwerlich Probleme.

Aber auch rechtlich erscheint die geschilderte Herleitung eines Überschneidungsverbots aus dem Demokratieprinzip zweifelhaft, wenn man auf Art. 72 und 74 GG blickt. Für das Ausbleiben einer von ihm auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung für notwendig gehaltenen Gesetzgebung muß der Bürger Bundes- wie Landesgesetzgeber gleichermaßen zur Verantwortung und bei den Landes- wie den Bundestagswahlen die Konsequenzen ziehen.<sup>28</sup> Das Grundgesetz mutet dem Wahlbürger bei seiner Kontrolltätigkeit, vor allem

27 *Winfried Brohm*, DÖV 1983, 525; ähnlich *Rainer Pitschas*, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren*, 1990 S. 42 f.; die Herstellung von Verantwortlichkeit führen auch *Bull* ([Anm. 20], Rn. 169) und *Wallerath* ([Anm. 18], S. 96) als für die Zuständigkeitsverteilung maßgeblichen Gesichtspunkte an.

28 Wie er auch bei der Inanspruchnahme gerichtlicher Kontrolle gegen behördliches Unterlassen u.U. gegen mehrere Stellen gleichzeitig vorgehen muß. Vgl. etwa die Verfassungsbeschwerde "gegen das Unterlassen des Bundesgesetzgebers sowie der zuständigen Behörden des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen", wie sie der Fluglärm-Entscheidung des *Bundesverfassungsgerichts* zugrunde lag (*BVerfG*, Beschl. v. 14.1.1981 – 1 BvR 612/72 –, *BVerfGE* 56, 55).

bei den Wahlen die angeblich aus der Zuständigkeitskonkurrenz resultierenden Schwierigkeiten also zu. Da im Hinblick auf die demokratische Kontrolle keine relevanten Unterschiede zwischen der legislativen und der exekutiven Staats-tätigkeit bestehen, läßt sich die hier getroffene Wertung auf die administrative Zuständigkeitskonkurrenz übertragen: Wenn das Grundgesetz keine Bedenken gehabt hat, dem Wahlvolk die Herstellung von Verantwortlichkeit bei konkurrierenden Zuständigkeiten zuzumuten, wird man schwerlich einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip annehmen können, wenn die Volksvertreter sich mit konkurrierenden Verwaltungszuständigkeiten zurechtfinden müssen.

Allerdings ist die Zuständigkeitsordnung mit dem Demokratieprinzip aus einem anderen Grunde aufs engste verbunden: Demokratische Legitimation setzt die Kompetenzordnung voraus; nur kompetenzgemäße Akte der Staatsgewalt sind demokratischer Legitimation zugänglich.<sup>29</sup> Ein Handeln ohne Zuständigkeit darf es also nicht geben. Das demokratische Prinzip verlangt, daß sich jede staatliche Stelle innerhalb der ihr übertragenen Zuständigkeit hält; daß dies eine ausschließliche Zuständigkeit ist, verlangt es nicht. Dem demokratischen Staat des Grundgesetzes ist es als solchem nicht verwehrt, seine Organe konkurrierend tätig werden zu lassen.

## 2. Zuständigkeitskonkurrenz und Rechtsstaatsprinzip

Neben dem demokratischen Prinzip wird zur verfassungsrechtlichen Begründung eines Überschneidungsverbots auf das Rechtsstaatsprinzip verwiesen. Die Aussagen des Schrifttums dazu lassen sich auf zwei Argumente zurückführen: Im Sinne der Forderung nach Transparenz werden – erstens – Mehrfachzuständigkeiten abgelehnt, weil der Einzelne erkennen können müsse, mit wem er es zu tun hat.<sup>30</sup> Zweitens werden Zuständigkeitskonkurrenzen deshalb für rechtsstaatswidrig gehalten, weil divergierendes Verwaltungshandeln verhindert werden müsse.<sup>31</sup>

Zuzugeben ist, daß aus dem Rechtsstaatsprinzip auch Anforderungen an die Verwaltungsorganisation erwachsen.<sup>32</sup> Deshalb müssen Zuständigkeitsnormen ebenso wie andere Vorschriften hinreichend klar gefaßt sein.<sup>33</sup> Klarheit der

29 Eberhard Schmidt-Aßmann, AÖR 116 (1991), 329 ff (339); Janbernd Oebbecke, Weisungs- und unterrichtsfreie Räume in der Verwaltung, 1986, S. 84.

30 Brohm (Anm. 27), S. 525; s. auch Maurer (Anm. 18), § 21 Rn. 46.

31 Ernst Rasch, Die staatliche Verwaltungsorganisation, 1967, S. 132; im Zusammenhang mit der Zuständigkeitsordnung führen auch Battis (Anm. 18, S. 43) und Wallerath (Anm. 18, S. 95 f.) diesen Aspekt an.

32 Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage 1984, § 20 IV 4 d.

33 Herzog, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 20 Rn. 63; Philip Kunig, Das Rechtsstaatsprinzip, 1986, S. 397.

Zuständigkeitsordnung und Mehrfachzuständigkeit schließen sich aber nicht aus. In diesem Argument begegnet vielmehr die verfehlte Gleichsetzung von Mehrfachzuständigkeit und unklarer Zuständigkeit wieder, die bereits bei der Sorge um die parlamentarische Kontrolle im Zusammenhang mit dem Demokratieprinzip zu beobachten war. Für den Bürger ist die klare Mehrfachzuständigkeit transparent; Schwierigkeiten entstehen für ihn viel eher aus theoretisch überschneidungsfreien, aber unklaren Zuständigkeitsregelungen oder den erwähnten Zuständigkeitsverbänden.

Das zweite Argument, die Mehrfachzuständigkeit bringe die Gefahr mit sich, daß die unterschiedlichen Zuständigkeitsträger unterschiedlich und damit divergierend handeln, knüpft an die rechtsstaatliche Forderung nach Verlässlichkeit des staatlichen Handelns an. Diese Forderung hat ihre verwaltungsrechtliche Ausformung vor allem im Gebot des Vertrauensschutzes gefunden.<sup>34</sup>

Diese Bedenken gelten nur für bestimmte Gruppen von Verwaltungshandlungen. Das sind einmal die als "imperative Entscheidungstätigkeit"<sup>35</sup> bezeichneten Fälle, in denen sich die divergierenden staatlichen Befehle widersprechen würden.<sup>36</sup> Die Bedenken gelten zum Beispiel auch bei feststellenden oder gestaltenden Verwaltungsakten. Sie gelten nicht für die erwähnten Fallgruppen der Entgegennahme von Meldungen, der Serviceleistungen gegenüber dem Bürger, der finanziellen Förderung<sup>37</sup> und der Anstaltskonkurrenz. Sie gelten allenfalls stark abgeschwächt für staatliche Warnungen. Bei ihnen schwächt die Divergenz zwischen den Äußerungen verschiedener Stellen die Wirksamkeit der Warnung nämlich ab und mildert die mit der Warnung für den Betroffenen verbundene Belastung.

Von diesen insoweit unproblematischen Fällen abgesehen, wären verfassungsrechtliche Bedenken in der Tat geltend zu machen, wenn etwa dem ordnungspflichtigen Störer durch zwei verschiedene Behörden unterschiedliches und sich vielleicht gar gegenseitig ausschließendes Handeln zur Beseitigung einer Gefahr abverlangt würde. Ein wichtiges Mittel, solche rechtsstaatswidrigen Situationen zu verhindern, ist sicher eine überschneidungsfreie Zuständigkeitsordnung; die rechtliche Konstruktion der Notzuständigkeiten zielt auch in diese Richtung.

34 *Herzog*, in: *Maunz/Dürig, Herzog*, Art. 20 Rn. 57 ff; *Kunig* (Anm. 33), S. 416 ff.

35 *Gertrude Lübke-Wolff*, NJW 1987, 2708; aufgegriffen von *Heintzen* (Anm. 6), S. 1449. Bei *Drews/Wacke/Vogel/Martens* (Anm. 13), S. 133, ist von "imperativen hoheitlichen Einwirkungen" die Rede.

36 Dabei handelt es sich häufig, wie § 55 f. EBO (dazu *Drews/Wacke/Vogel/Martens* [Anm. 13], S. 76; *Wolf-Rüdiger Schenke*, in: *Besonderes Verwaltungsrecht*, hrsg. von *Udo Steiner*, 3. Auflage 1988, S. 267) zeigt, aber nicht immer, um Fälle von Notzuständigkeiten.

37 Nicht aus rechtsstaatlichen Gründen, sondern wegen des erwähnten Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wird man allerdings Vorkehrungen gegen eine Überförderung für notwendig halten müssen; in der Praxis werden solche Vorkehrungen im Rahmen der Förderbestimmungen oder im Zuwendungsbescheid regelmäßig getroffen.

Die überschneidungsfreie Zuständigkeit ist aber keineswegs das einzige Mittel, divergierendes Handeln zu vermeiden.<sup>38</sup> Die Rechtsordnung kennt eine ganze Reihe weiterer ebenso effektiver rechtlicher Mittel.<sup>39</sup> Die zweite Verfügung in dem genannten ordnungsrechtlichen Beispiel etwa wäre materiell rechtswidrig, weil sie wegen der ersten zur Beseitigung der Gefahr nicht erforderlich ist. Die wirksame Verwarnung mit Verwarnungsgeld nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz hindert gem. § 65 IV OWiG eine weitere Verfolgung derselben Tat. Die Doppelzuständigkeit kann sich also nicht zu Lasten des Betroffenen auswirken. In Betracht kommt auch die verbindliche Anordnung eines Vorrangs des einen Zuständigkeitsträgers gegenüber dem anderen. Diesen Weg geht das Grundgesetz für die Gesetzgebung in Art. 72 IGG. Er ist auch im Bereich der Exekutive gangbar und zum Beispiel in § 29 I Nr. 2 BBG gegangen worden: die spätere Ernennung hat materiell den Vorrang vor der früheren. Die Anordnung des Vorrangs muß aber nicht abstrakt-generell erfolgen, sondern ebenso gut kann einer der beteiligten oder einer dritten<sup>40</sup> Stelle eine Kompetenzkompetenz überlassen werden. Eine Prioritätsregel kann den Vorrang der zuerst tätigen Stelle begründen; kombiniert mit Vertrauensschutzbestimmungen, wie sie das Verwaltungsverfahrenrecht für Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten kennt, sind verfassungsrechtlich unbedenkliche Lösungen auch nach dem Grundsatz der Posteriorität möglich.<sup>41</sup> Wegen dieser Fülle von Gestaltungsmöglichkeiten ergibt sich also auch aus dem Rechtsstaatsprinzip kein Grund, das organisatorische Gestaltungsmittel der konkurrierenden Zuständigkeit als solches verfassungsrechtlich auszuschließen. Das Rechtsstaatsprinzip gebietet allerdings in dem jeweils erforderlichen Umfang eine Koordination sicherzustellen.

Auch im Hinblick auf den Rechtsschutz ist eine andere Beurteilung nicht geboten. Auf den ersten Blick ist die Vorstellung, der Einzelne, etwa ein mit seinem Produkt von einer behördlichen Warnung betroffenes Unternehmen, müsse sich bei konkurrierenden Zuständigkeiten mit sechzehn Ländern und dem Bund gleichzeitig auseinandersetzen,<sup>42</sup> zwar dazu angetan, den Rechtsanwender auch nach verfassungsrechtlichen Vorkehrungen gegen solche Unbill suchen zu lassen. Bei näherem Hinsehen wird erkennbar, daß das Unternehmen bei reiner Länderzuständigkeit kaum besser dasteht, weil es auch ohne

---

38 Dazu bereits *Hans Peters*, Lehrbuch der Verwaltung, 1949, S. 57.

39 Hier sei daran erinnert, daß im Bereich der Rechtsprechung divergierende Entscheidungen nicht allein mit den Mitteln der Zuständigkeitsverteilung, sondern auch durch das Institut der Rechtskraft verhindert werden.

40 Beispiel: § 7 I 2 BKAG.

41 Bei dem erwähnten Beispiel des § 29 I Nr. 2 BBG fehlt es wegen der Mitwirkung des Betroffenen am schutzwürdigen Vertrauen.

42 *Heintzen* (Anm. 6), S. 1449.

Zuständigkeitskonkurrenz damit rechnen muß, sich gegen die Äußerungen der verschiedenen Bundesländer zur Wehr setzen zu müssen. In Fällen kommunaler Äußerungszuständigkeit potenzieren sich die Probleme. Die in gewissem Umfang mit der föderalen und kommunalen Differenzierung der Verwaltungsorganisation – eher theoretisch als praktisch – verbundenen Belastungen verändern sich deshalb qualitativ nicht durch die Zulassung von Zuständigkeitskonkurrenzen. Im übrigen wird unter Hinweis auf den Fall Birkel wohl überzeugend geltend gemacht, daß auch Äußerungen einzelner Landesbehörden bundesweit große Wirkungen haben können.<sup>43</sup>

### 3. Administrative Zuständigkeitskonkurrenz von Bund und Ländern

Die bisher angestellten Überlegungen bezogen sich auf alle Arten administrativer Zuständigkeitskonkurrenzen, die sämtlich den generell geltenden Anforderungen aus dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip genügen müssen. Für das Verhältnis von Bund und Ländern enthält das Grundgesetz in den Art. 30 und 83 spezielle organisationsrechtliche Bestimmungen über Verwaltungszuständigkeiten. Nach diesen Bestimmungen ist die ausschließliche Landeszuständigkeit der rechtliche Regelfall. Die Zuständigkeit des Bundes wird als "andere Regelung" durch das Grundgesetz getroffen oder zugelassen. Bei genauerem Hinsehen ergibt sich nun, daß das Grundgesetz mit dieser Regelung Mehrfachzuständigkeiten im Bund-Länder-Verhältnis keineswegs völlig ausgeschlossen hat.<sup>44</sup>

Nach Art. 91 b GG können Bund und Länder bei der Förderung der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Bestimmung geht vom Bestehen einer Förderungszuständigkeit sowohl beim Bund wie bei den Ländern aus und erlaubt die Kooperation bei ihrer Wahrnehmung. – Ein wenig spektakulärer, aber in seiner praktischen Bedeutung nicht zu unterschätzender verfassungsrechtlicher Spielraum für konkurrierende Zuständigkeiten von Bund und Ländern ergibt sich aus der restriktiven Interpretation des Art. 30 GG. Vor allem um die Tätigkeit gemeinsamer Kommissionen von Bund und Ländern oder das Nachdenken in Beratergremien nicht in die Kompetenzgrenzen des Art. 30 GG einbinden zu müssen, wird angenommen, anregende und vorbereitende Tätigkeiten seien aus dem Geltungsbereich dieser Bestimmung ausgenommen. Im Interesse föderalistischer Flexibilität dürften solche noch nicht zu Festlegungen gediehene Tätigkeiten nicht in das gegebene Kompetenzgehäuse eingesperrt werden. Für Maßnahmen, die nach außen hin

43 Rolf Gröschner, DVBl 1990, 624; zum Fall Birkel vgl. *OLG Stuttgart v.* 21.3.1990 (1 U 132/89 –, NJW 1990, 2690 ff).

44 *Bothe*, in: *Alternativ-Kommentar*, 1984, Art. 30 GG Rn. 27.

“rechtsverbindliche (oder ihr gleichzustellende faktische Wirkung)” haben, sollen allerdings die Kompetenzregeln gelten.<sup>45</sup>

Daß die “andere Regelung”, die aufgrund Zulassung durch das Grundgesetz gesetzlich getroffen werden kann, auch eine konkurrierende Zuständigkeit sein kann, zeigen Beispiele aus dem Bereich der fakultativen Bundesverwaltung nach Art. 87 I 2 und III GG.<sup>46</sup> So ist der Bundesgrenzschutz nach § 4 BGG – allerdings unter engen Voraussetzungen – neben der Polizei der Länder für den Schutz von Bundesorganen (Objektschutz) zuständig. Das Beispiel des Bundeskriminalamts wurde bereits erwähnt.<sup>47</sup> Das Bundesamt für Verfassungsschutz hat wie die entsprechenden Länderbehörden gem. § 3 I des Gesetzes über die Zusammenarbeit im Verfassungsschutz die Aufgabe, einschlägige Auskünfte, Nachrichten und sonstige Unterlagen zu sammeln und auszuwerten. Auch das nach Art. 87 III GG errichtete Umweltbundesamt ist nicht auf eine Aufgabenwahrnehmung unter Ausschluß der Länder angelegt. Eine gewissermaßen sekundäre Doppelzuständigkeit begründet schließlich § 9 II StrVG; den Ländern werden in Durchbrechung der durch dasselbe Gesetz im übrigen begründeten ausschließlichen Bundeszuständigkeit eigene Aktivitäten gestattet.<sup>48</sup> Auch für die Abgrenzung der Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern kann also “von einer starren Festlegung durch das Grundgesetz nicht ausgegangen werden.”<sup>49</sup>

In gewissem Umfang sind konkurrierende Zuständigkeiten auch als Annexzuständigkeiten kraft Sachzusammenhangs zulässig. Ein geradezu idealtypisches Beispiel für eine solche Annexzuständigkeit ist die Öffentlichkeitsarbeit. Bundes- und Landesbehörden sind zur Öffentlichkeitsarbeit auf den Gebieten, auf denen sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, nicht nur kraft der jeweiligen Sachkompetenz befugt,<sup>50</sup> sondern nach den vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung über die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung aufgestellten Grundsätzen auch verpflichtet.<sup>51</sup> Das kann zur Folge haben, daß eine Landesbehörde, die Umweltaufgaben vollzieht, über dieselben Gegenstände infor-

45 *Lerche*, in: *Maunz/Dürig/Herzog*, Art. 83 GG Rn. 105 und Anm. 154 bei Rn. 43; *Jost Pietzcker*, HdBStR IV, § 99 Rn. 17; *Heintzen* (Anm. 6), S. 1449; *Michael Fuchs*, DÖV 1986, 363 (371). In der Entscheidung über das Jugendwohlfahrtsgesetz hat das BVerfG ausdrücklich bloße “Anregungen” für “unter dem Gesichtspunkt des Art. 30 GG ohne Bedeutung” gehalten (Urt. v. 18.7.1967 – 2 BvF 3/62 u.a. – *BVerfGE* 22, 180 [2161]).

46 Vgl. aber auch §§ 55 f. EBO.

47 S. oben bei Anm. 4.

48 Dazu *Franz-Josef Peine*, NuR 1980, 115 (120); *Renate Philipp*, Staatliche Verbraucherinformationen im Umwelt- und Gesundheitsrecht, 1989, S. 63 ff; s. auch *Dieter Czajka*, NVwZ 1987, 556 (558 f.).

49 *BVerfG*, Beschl. v. 12.1.1983 – 2 BvL 23/81 –, *BVerfGE* 63, 1 (40).

50 *Lübbe-Wolff* (Anm. 35) S. 2707.

51 *BVerfG*, Urt. v. 2.3.1977 – 2 BvE 1/76 –, *BVerfGE* 44, 125 (147); *Gröschner* (Anm. 43), S. 620 m. w. Nachw; *Philipp* (Anm. 48), S. 71.

miert wie das Umweltbundesamt. Die sich dabei ergebenden Überschneidungen sind verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Grenze dieser Art der Zuständigkeitsbegründung ist erreicht, wo nicht mehr über Verwalten informiert, sondern durch Information verwaltet wird.<sup>52</sup>

Mangels Verwaltungstätigkeit liegt ein Fall einer administrativen Zuständigkeitskonkurrenz nicht vor, wenn die Bundesregierung als ganze oder einzelne Bundesminister regierend, also nicht verwaltend tätig werden. Der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes gilt nur für die Verwaltung, nicht aber für die Wahrnehmung von Regierungsaufgaben.<sup>53</sup> Die Bundesregierung kann zum Beispiel im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit über ihre Gesetzgebungspläne oder im Parlament bei der Beantwortung von Anfragen auch öffentlich Einschätzungen äußern; dabei können auch Warnungen und Empfehlungen gewissermaßen "abfallen".<sup>54</sup> Die in der politischen Praxis sicher nicht immer leicht erkennbare Grenze ist überschritten, wenn der Zusammenhang mit den Staatsleitungsaufgaben zurücktritt und es primär darum geht, Verhaltensänderungen bei den Bürgern zu erreichen.<sup>55</sup> Daß die Bundesregierung zu regieren hat, gibt ihr keine umfassende Zuständigkeit zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben über die Verbandskompetenz des Bundes hinaus.<sup>56</sup>

Kraft Natur der Sache wird der Bund für berechtigt gehalten, Einrichtungen, Veranstaltungen und Vorhaben zu fördern, die der nationalen Repräsentation dienen.<sup>57</sup> Vor allem im weiten Bereich der Kultur ergeben sich so Konkurrenzen vor allem bei der finanziellen Förderung, denn das Engagement des Bundes schließt die Länder und Kommunen nicht aus.<sup>58</sup> Ähnliches gilt bei kulturpolitischen Aktivitäten des Bundes im Zusammenhang mit der Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten. Die erwähnte Vorschrift des Art. 18 I

52 Vgl. dazu *Philipp* (Anm. 48), S. 2 ff, 69; im Ergebnis ähnlich, aber in der Begründung abweichend *Gröschner* (Anm. 43), S. 622. Problematisch sind aus diesem Grund die im Umweltbericht 1990 der Bundesregierung (BT-Drs. 11/7168 S. 46) erwähnten Aktivitäten der Bundesregierung zur Umweltaufklärung, soweit sie nicht auf Information über die Regierungsarbeit, sondern auf die Herbeiführung von Verhaltensänderungen beim Bürger zielen.

53 *Philipp* (Anm. 48), S. 57 m. w. Nachw.; *BVerwG*, Beschl. v. 13.3.1991 – 7 B 99/90 –, NJW 1991, 1770 (1772).

54 *BVerwG*, Ur. v. 23.5.1989 – 7 C 2/87 –, NJW 1989, 2272 (2273); bestätigt durch *BVerfG*, Beschl. v. 15.8.1989 – 1 BvR 881/89 –, NJW 1989, 3269 ff.

55 *Philipp* (Anm. 48), S. 59; s. dazu auch *Gröschner* (Anm. 43), S. 628.

56 Für die Öffentlichkeitsarbeit sehr klar in diesem Sinne *BVerfG*, Ur. v. 2.3.1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125 (149). S. auch *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Art. 87 Rn. 17. Daß sich, wenn man Verbandskompetenzen aus dem Begriff der Regierung ableitet, auch Folgerungen zu Lasten des Bundes ergeben können, weil auch die Länder sich öffentlich am Prozeß der politischen Willensbildung sollen beteiligen können, zeigt *Philipp* (Anm. 48), S. 65 f.

57 *Von Arnim*, in: HdBSTr IV, § 103, Rn. 60.

58 A.A. wohl *Helmuth Schulze-Fielitz*, NJW 1991, 2459.

LVerf NW, wonach Land und Gemeinden Kunst und Kultur zu fördern haben, könnte die weitergehende Frage nahelegen, ob der in Art. 5 III GG garantierten Kunstfreiheit nicht organisationsrechtlich die Zulassung einer anderen Regelung durch das Grundgesetz nach Art. 30 und 83 GG im Sinne einer kulturellen Träger- und Förderkonkurrenz zwischen Bund und Land entnommen werden kann. Im Ergebnis vermag dieser Gedanke nicht zu überzeugen. Unbestritten ist, daß die Grundrechte auch in organisatorischer Hinsicht fruchtbar gemacht werden können, ebenso unbestritten, daß organisatorische Pluralität für ein freies Kunstleben von ausschlaggebender Bedeutung ist.<sup>59</sup> Die Entscheidung der Verfassung, den Ländern im kulturellen Bereich ein von Aktivitäten des Bundes weitgehend freies Feld zu überlassen, weist jedoch bei genauerer Betrachtung gerade wegen der finanziellen Möglichkeiten des Bundes ihrerseits einen engen Bezug zur Kunstfreiheit auf, die durch die "Anziehungskraft" des größeren Haushalts in Gefahr geraten kann. Die "Pluralität des Kulturauftrages aller Gemeinwesen"<sup>60</sup> muß deshalb an der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ihre Grenze finden, die gerade diese Pluralität schützt.

Jedenfalls nicht zur Begründung einer Bundeskompetenz und damit einer Zuständigkeitskonkurrenz geeignet ist ein weiteres, von der Rechtsprechung in ganz anderem Zusammenhang benutztes Argument: Öffentliche Warnungen seien selbst ein wirksames Mittel, Gefahren zu begegnen, und dienen, indem sie gesetzliche Maßnahmen entbehrlich machten, der Erhaltung von Freiräumen.<sup>61</sup> Hier taucht eine aus der Diskussion über das sogenannte informale Verwaltungshandeln bekannte Überlegung wieder auf: gegenüber dem obrigkeitlichen Handeln des Staates stelle das nicht befehlende oder verbietende Handeln ein Minus an Belastung für den Bürger dar.<sup>62</sup> Vereinzelt wird diese Überlegung im Schrifttum zur Begründung einer Kompetenz eingesetzt.<sup>63</sup> Auch abgesehen davon, daß die öffentliche Warnung gegenüber dem Verbot ein Aliud, kein Minus ist, kann diese Überlegung rechtlich nicht überzeugen. Die Zuständigkeit für eine Handlung kann nicht damit begründet werden, sie mache unzweifelhaft kompetenzgemäßes Handeln überflüssig, trete gewissermaßen an dessen Stelle. Die staatlichen Handlungsmittel – Normen, obrigkeitliche Einzelanordnungen, Gewährung von finanziellen Zuwendungen als Anreiz, Einzelberatung, öffentliche Äußerungen usw. – sind funktionell teil-

---

59 Für die Kunstfreiheit *Janbernd Oebbecke* (Anm. 29), S. 199.

60 *Zacher*, Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 42, 101.

61 *BVerwG*, Urt. v. 23.5.1989 – 7 C 2/87 –, NJW 1989, 2272 (2273) f.

62 *Fritz Ossenbühl*, *Umweltpflege durch behördliche Warnungen und Empfehlungen*, 1986, S. 71 f.

63 Nach *Philipp* ([Anm. 48]), S. 58) soll die Gesetzgebungskompetenz auch das Recht umfassen, "die Gesetzes- oder Verordnungsinitiative ... überflüssig zu machen." Als Beispiel wird die Aufklärungskampagne zu Aids genannt.

weise gegenseitig substituierbar. Eine Rechtfertigung dafür, die bei der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung gerade an das einzelne Handlungsinstrument anknüpfende Zuständigkeitsordnung aufzulösen, kann dieser Befund nicht liefern.<sup>64</sup>

#### V. Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß ein generelles verfassungsrechtliches Verbot administrativer Mehrfachzuständigkeiten nicht anzuerkennen ist; auch im Verhältnis des Bundes und der Länder sind Doppelzuständigkeiten nicht in jedem Fall unzulässig; stärker als bei den Gesetzgebungszuständigkeiten läßt das Grundgesetz bei der Verwaltung andere Lösungen zu als die ausschließliche Zuständigkeit.<sup>65</sup>

---

64 Ebenso *Heintzen* (Anm. 6), S. 1450 und *Gröschner* (Anm. 43), S. 628.

65 Man vgl. etwa *BVerfG*, Beschl. v. 12.1.1983, – 2 BvL 23/81 –, *BVerfGE* 63, 1 (39 f.) mit den Aussagen zur Gesetzgebungszuständigkeit in *BVerfG*, Beschl. v. 28.11.1973 – 2 BvL 42/71 –, *BVerfGE* 36, 193 (202 f.) und Urt. v. 19.10.1982 – 2 BvF 1/81 –, *BVerfGE* 61, 149 (204).